



Themeninfo

Koregulierung oder staatliche Nutzung der privaten Zertifizierung

Hintergrund

Mit der Entwicklung privater Zertifizierungs- beziehungsweise Standardsysteme ist ein neues Regulierungsinstrument entstanden, um Nachhaltigkeit in Liefer- und Wertschöpfungsketten zu verankern. Inzwischen nutzen auch Regierungen zunehmend dieses private Regulierungsinstrument für die Umsetzung ihrer politischen Initiativen. Dadurch ergibt sich eine gegenseitige Beeinflussung von privater und staatlicher Regulierung. Diese staatliche Nutzung wird als Koregulierung bezeichnet.

Man unterscheidet drei Formen der Koregulierung.

„Überwachung der Überwacher“: Bei dieser Form erlassen Regierungen gesetzlich verbindliche Nachhaltigkeitsziele für Unternehmen. Für die Umsetzung werden private freiwillige Standardsysteme staatlich anerkannt und überwacht. Die Unternehmen müssen diese anerkannten Standardsysteme nutzen, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Die Umsetzungsdetails und die Gewährleistung, dass die Anforderungen eingehalten werden, werden den Standardsystemen überlassen. Beispiele hierfür sind die Nachhaltigkeitsregulierung für Bioenergie der Europäischen Union (EU) oder die öffentliche Beschaffung.

Gesetzliche Übernahme von privaten Anforderungen: Bei dieser Form übernehmen Regierungen in der Praxis erprobte private Zertifizierungen in nationale Gesetze. So haben die Regierungen in China und Russland Elemente der privaten forstlichen Zertifizierung in die staatliche Gesetzgebung übernommen.

Die EU hat von zivilgesellschaftlichen Gruppen aufgestellte Standards in ein Gesetz überführt, um die Qualität der Kennzeichnung „aus ökologischem Landbau“ zu sichern.

Unterstützung für Standardsetzung oder -umsetzung: Bei dieser Form unterstützen Regierungen Standardsysteme ohne direkte gesetzliche Anordnung oder Übernahme der Systeme. So können sie unter anderem förderliche Rahmenbedingungen schaffen, zum Beispiel eine nationale Akkreditierung oder Unternehmen direkt bei der Umsetzung unterstützen. Beispielsweise mit vergünstigten Krediten für Produzenten oder indem sie Kleinbauern unterstützen. Die Regierung kann sich aber auch an der Entwicklung von privaten Standardsystemen beteiligen.

Die Idee der Koregulierung ist, dass Staaten von den Stärken unterschiedlicher Regulierungsformen profitieren.

Die Stärken der Koregulierung zeigen sich vor allem bei globalisierten Liefer- und Wertschöpfungsketten. Die Globalisierung von Handelsgütern führt dazu, dass transnationale Unternehmen immer weniger durch Staaten gesteuert werden können und sich so der Handlungsspielraum von Staaten zunehmend verengt. Mithilfe der Koregulierung haben Nationalstaaten eine neue Regulierungsmöglichkeit und können bei der nationalen Förderung nachhaltigen Wirtschaftens von der Globalisierung profitieren.

Übersicht: Stärken und Schwächen staatlicher Regulierung und privater Standardsysteme

	staatliche Regulierung	private Standardsysteme
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> • staatliche Legitimation • Geltung für alle Unternehmen im eigenen Hoheitsbereich • Durchsetzbarkeit über staatliche Kontrollorgane 	<ul style="list-style-type: none"> • flexibel • schnell • innovativ • internationale Reichweite • wirtschaftliche Anreize
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> • Langsamkeit in der Entwicklung • keine Geltung für Unternehmen außerhalb des Hoheitsbereichs • hohe Umsetzungskosten für Privatwirtschaft • keine wirtschaftlichen Anreize für nachhaltiges Wirtschaften • Gebote und Verbote 	<ul style="list-style-type: none"> • fehlende staatliche Legitimität • Freiwilligkeit • begrenzte Sanktionsmöglichkeiten

Koregulierung eröffnet die Möglichkeit mithilfe nationaler Regulierung grenzüberschreitend nachhaltiges Wirtschaften zu fördern ohne mit den Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO) in Konflikt zu geraten.

Möglich ist dies über eine Förderung der Nachfrage nach nachhaltig produzierten Gütern und Dienstleistungen durch gesetzliche Vorgaben im Konsumentenland. Der Nachweis der Nachhaltigkeit erfolgt über staatlich anerkannte, freiwillige Standardsysteme. Dies kann sehr unterschiedlich gestaltet werden. So können Regierungen zum Beispiel Unternehmen verpflichten, die Konsumenten über die Nachhaltigkeit eines Produktes zu informieren. In Frankreich geschieht dies beispielsweise durch Informationen über Umweltauswirkungen von Produkten. Eine andere Möglichkeit ist, dass Regierungen nachhaltig produzierte Produkte finanziell fördern. Beispielsweise über einen geringeren Mehrwertsteuersatz oder über direkte Subventionen. Ein Beispiel für diese Art der Unterstützung ist die Bioenergieförderung der EU. Voraussetzung für die Förderung ist die nachweisliche Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien.

Und eine dritte Art der Nachfrageförderung ist die Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien in der staatlichen Beschaffung.

Reguliert wird in all diesen Fällen die Nachhaltigkeit des Produktionsverfahrens eines Produktes oder einer Dienstleistung. Damit wirkt sich die Regulierung zwangsläufig auf die gesamte Wertschöpfungskette aus, und zwar grenzüberschreitend. Entsprechend müssen bei der Ausgestaltung WTO-Auflagen berücksichtigt werden.

Koregulierung eröffnet aber auch die Möglichkeit, in Entwicklungs- und Schwellenländern Schwächen beim Aufbau einer guten Regierungsführung zu kompensieren.

Die Koregulierung ermöglicht der Privatwirtschaft einen größeren Gestaltungsspielraum und damit mehr Flexibilität und Beteiligung bei der Entwicklung und Umsetzung von Regulierungen. Da Standardsysteme häufig auch maßgeblich mit Akteuren der Zivilgesellschaft arbeiten, bietet die Koregulierung eine Möglichkeit, die Zivilgesellschaft verstärkt einzubinden. So kann Koregulierung dazu beitragen, den bürokratischen Aufwand zu minimieren und die Kosten für unternehmerisches Handeln zu reduzieren.

Von der Koregulierung in Konsumentenländern profitieren auch die Produzentenländer. Nämlich dann, wenn international die Nachfrage nach nachhaltig produzierten Produkten steigt. Diese Nachfrage schafft Marktanreize, zum Beispiel durch Preisprämien, die vom europäischen Verbraucher finanziert werden. Unternehmen in den Produzentenländern profitieren von der Umsetzung einer staatlichen Regulierung, weil sie von Preisprämien, Zugang zu attraktiven Marktsegmenten und anderen Vorteilen profitieren. Dies kann die staatlichen Durchsetzungs- und Überwachungskosten reduzieren. In der Textil- und Bekleidungsindustrie in Kambodscha wird beispielsweise die Überwachung von Sozialstandards zu einem Drittel von internationalen Unternehmen finanziert, ein Drittel bezahlen die lokalen Unternehmen und nur ein Drittel die kambodschanische Regierung. Die kambodschanischen Unternehmen profitieren von einer steigenden internationalen Nachfrage, mit der Konsumenten die verbesserte Einhaltung von Sozialstandards honorieren.

Standardinitiativen bringen internationale Akteure zusammen, die ein Interesse an nachhaltigem Wirtschaften haben.

Die Initiativen beginnen zudem zunehmend, sich auch in die Nachhaltigkeitspolitik der Staaten einzubringen. Einfluss, *Know-how* und Kapital der beteiligten Zivilgesellschaft und Konzerne können genutzt werden, um die noch fehlende oder unzureichende nationale Regulierung voranzutreiben. So regulieren viele private Standardsysteme eine nachhaltige Expansion der Agrarwirtschaft durch besondere Mechanismen, beispielsweise zum Schutz von Primärwald. Die beteiligten Unternehmen finanzieren und entwickeln Monitoringsysteme, mit denen die Entwaldung in Südostasien und Lateinamerika überwacht wird. In einem anderen Beispiel setzen sich internationale Unternehmen für Mindestlöhne in Bangladesch ein.

Neben diesen Vorteilen gibt es bei der Koregulierung auch Risiken. So können zum Beispiel Regierungen versuchen, Nachhaltigkeitsregulierungen für protektionistische Zwecke zu missbrauchen. Dies gefährdet die Neutralität und Glaubwürdigkeit von Standardsystemen und kann zu langwierigen WTO-Verfahren führen.

Standardinitiativen können von einer Regierung aber auch als Konkurrenz aufgefasst werden. So entwickelte beispielsweise die indonesische Regierung ein konkurrierendes Standardsystem für die Produktion von Palmöl. Dieser Regierungsstandard enthält geringeren Anforderungen als die internationale *Multi-Stakeholderinitiative* des *Round Table for Sustainable Palmoil (RSPO)*. Die Gefahr besteht, dass zu geringe staatliche Anforderungen an Standardsysteme zu einem staatlich geförderten *Greenwashing* führen.

Ein weiteres Problem ist das mangelnde Verständnis staatlicher Stellen. Es führt dazu, dass sie von der Koregulierung entweder keinen oder nur ineffizienten Gebrauch machen. Das hat unter Umständen zur Folge, dass unnötige oder gar kontraproduktive Regelungen und Anforderungen für die Anerkennung von Standardsystemen aufgestellt werden. Die Konsequenz ist, dass die Umsetzungskosten steigen.

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

1. Private Standardsysteme sind kein Ersatz für staatliche Regulierung

Aus Sicht der Regierungen können private Standardsysteme als ein weiteres, ergänzendes Instrument gesehen werden, um politische Ziele umzusetzen. Sie können damit das Repertoire staatlicher Regulierungsmöglichkeiten erweitern. Private Standardsysteme können aber nicht staatliches Handeln ersetzen. Aus Sicht von Unternehmen können Standardsysteme als ein Instrument zur Umsetzung staatlicher Regulierung verstanden werden.

2. Private Standardsysteme können Veränderungsprozesse fördern

Private Standardsysteme können genutzt werden, um Veränderungen voranzutreiben und staatliche Regulierung zu verbessern. Wirtschaftliche Anreize, standardisierte Lösungen, von den Standardinitiativen geförderte Qualifizierungsmaßnahmen und andere positive Erfahrungen der ersten zertifizierten Betriebe erhöhen die Bereitschaft für einen Wandel zu nachhaltigerem Wirtschaften.

3. Koregulierung schafft effizienteres Regelungsumfeld

Standardsysteme wie beispielsweise der *Forest Stewardship Council (FSC)* wurden ursprünglich als Ersatz für fehlende internationale Regelungen entwickelt. In vielen Ländern, darunter Kanada, stellte sich dabei heraus, dass Koregulierung mit der Hilfe von Standardsystemen zusätzlich der Schaffung eines effizienteren Regelungsumfeldes dient.

4. Mindestanforderungen müssen gesetzlich geregelt werden

Mindestanforderungen der Nachhaltigkeit brauchen immer eine gesetzliche Absicherung. Zu diesen Mindestanforderungen gehört zum Beispiel die Einhaltung der Menschenrechte oder ein Mindestmaß an Umweltschutz.



Unsere Handlungsempfehlungen

Regierungen können Standardsysteme noch weit besser zur Koregulierung nutzen, als sie es bislang tun. Dafür müssten sie aber umfassend über die Vorteile von Standardsystemen Bescheid wissen. Die internationale Zusammenarbeit bietet hier Unterstützung.

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

1. Vergleichsmöglichkeiten für Standardsysteme schaffen

Regierungsstellen als Nutzer von Standardsystemen müssen die verschiedenen Standardsysteme schnell und effizient vergleichen können. Die von der GIZ initiierte *Sustainability Standards Transparency Initiative (SSTI)* entwickelt zurzeit eine Vergleichsmethodik von Standardsystemen. Mithilfe einer Software können dann schnell und effizient Standardsysteme zum Beispiel mit gesetzlichen Anforderungen abgeglichen werden.

2. Prototyp für staatlichen Anerkennungsprozess entwickeln

Eine Vielzahl abweichender oder gar widersprüchlicher staatlicher Anerkennungsprozesse von Standardsystemen gefährdet die Effektivität. Die Entwicklung eines Prototyps könnte hier harmonisierend wirken. Ein solcher Prototyp könnte auf den Erfahrungen in der Bioenergie und der öffentlichen Beschaffung aufbauen.

3. *Standards Academy* aufbauen

Häufig fehlt Regierungsvertretern noch das notwendige Wissen über Standardsysteme. Daher können sie Standardsysteme nicht optimal nutzen. Die weitere Verbreitung von Informationen über den Aufbau und die Funktionsweise von Standardsystemen ist deshalb erforderlich. Eine internationale *Standards Academy* könnte ein derartiges Grundverständnis vermitteln.

4. Koregulierung systematisch weiterentwickeln

Bislang wurde noch nicht systematisch erfasst, in welchem Umfang und wie Staaten Standardsysteme nutzen. Ebenso fehlt eine Auswertung, die darüber Auskunft geben könnte, welche Art der Verknüpfung sich als besonders effizient erwiesen hat. Beides ist jedoch für eine erfolgreiche Einführung der Koregulierung notwendig.

5. Geberaktivitäten besser koordinieren

Das Gebernetzwerk von *ISEAL*, dem Dachverband der wichtigsten privaten Nachhaltigkeitsstandardsysteme, ist ein erster Ansatz zu besserer Absprache und Koordinierung auf Seiten der Geber. Das hilft vor allem auch, den Wildwuchs an Standardsystemen und unterschiedlicher staatlicher Anforderungen an Standardsysteme einzudämmen. Gefördert werden sollte auch der Dialog zwischen Regierungen und Standardinitiativen. Dafür bietet sich das *Trade Standards Practitioners Network (TSPN)* als Diskussionsplattform an.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Abteilung Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Januar 2013

Kontakt

Philipp Schukat
E Philipp.Schukat@giz.de
T +49 6196 79-6120
I www.giz.de